Die Steinsche Städteordnung vom 19. 11. 1808 und das Preußische Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. 12. 1933 in ihrer grundsätzlichen Bedeutung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Hans v. Kopczijnski
Gerichtsreferendar aus Bielefeld.

Marburg 1935.

Druck: A. von Kopczynski, Rheine i. Westf.

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 14. August 1934.

Berichterstatter: Prof. Dr. Bredt.

Gliederung.

Schrifttum.

Andreas: Steins Vermächtnis an Staat und Nation, Universitätsrede Heidelberg 1931.
Botzenhart: Die geistigen Grundlagen der Staats- und Reformideen des Freiherrn vom Stein, Diss. Tübingen 1927.
Botzenhart: Die Staats- und Reformideen des Freiherrn vom Stein, Tübingen 1927.
Dalchow: Was können wir von der englischen Selbstverwaltung lernen? Berlin 1931.
Dalchow: Das Staatsbürgerideal des Freiherrn vom Stein und seine staatspolitische Bedeutung einst und jetzt, in Zeitschr. f. Politik 23. Bd. Heft 6/7.
Dieckmann: Die Selbstverwaltung im neuen Staat, Berlin 1933.
Drews: Das neue preußische Gemeindeverfassungsrecht in Jur. Wochenschr. 1934, Heft 4.
Drews: Freiherr vom Stein, Berlin 1930.
Fehr: Deutsche Rechtsgeschichte, 2. Aufl. 1925.
Freisler: Nationalsozialismus und Selbstverwaltung in Ztschr. Deutsche Justiz Nr. 52, 1933.
Geschichte der Städteverfassungen in Deutschland Bd. 4, 1871.
v. Gierke: Die Stein'sche Städteordnung, Universitätsrede Berlin 1909.
Grote: Das Schicksalsbuch des Deutschen Volkes, Berlin 1933.
v. Heydebrand und von der Lasa: Deutsche Rechtserneuerung aus dem Geiste des Nationalsozialismus, in Volk, Recht, Wirtschaft im Dritten Reich, Berlin 1933.
Jeserich: Die kommunale Selbstverwaltung im nationalsozialistischen Staat in Ztschr. der Gemeindetag Nr. 1, 28. Jg.
Köttgen: Die Neuordnung der kommunalen Selbstverwaltung in Ztschr. der Gemeindetag, 27. Jg., Nr. 12.
Krahmer: Steins Städteordnung, Halle 1908.
Lehmann: Der Ursprung der Städteordnung von 1808 in Preuß. Jahrb. Bd. 93, S. 471 ff.
Lehmann: Freiherr vom Stein, Leipzig 1921. 3. Aufl.
Lohmann: Hitlers Staatsauffassung, Berlin 1933.
Loschelder: Zum Inkrafttreten des neuen Gemeindeverfassungsgesetzes in Ztschr. Staats u. Selbstverw. 14 Jg., Nr. 24.
v. Lympius u. Küchenhoff: Gemeindeverfassungsgesetz und Gemeindefinanzgesetz, Guttentagsche Slg. 1934.
v. Meier-Thimme: Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein, 2. Aufl. 1923.
Nicolai: Grundlagen der kommenden Verfassung über den staatsrechtlichen Aufbau des dritten Reichs, Berlin 1933.
Niedner: Die Bedeutung der Städteordnung von 1808, in Internat. Wochenschr. 1909, Sp. 793 ff.
Pathé: Revolution und Verwaltung in Ztschr. Deutsches Recht, 1934, Nr. 2.
Pertz: Steins Leben, 2. Auflage, Bd. I, II.
Ritter: Stein, eine politische Biographie, Stuttgart 1931, Band 1.
Rothfels: Stein und der deutsche Staatsgedanke, Universitätsrede Königsberg 1931.
v. Scheurl: Grundsätze deutscher Verwaltung in Ztschr. Deutsches Recht, 1934, Nr. 2.
Schmitt, C.: Staat, Bewegung, Volk, Hamburg 1933.
Schnabel: Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Freiburg 1929, Bd. 1.

I. Aufgabe.

Die Neuordnung des gesamten Gemeindeverfassungsrechts hat eine völlige Umgestaltung dieses Rechtsgebietes bewirkt. Nach der Aenderung unseres ganzen staatlichen Lebens durch die nationale Revolution ist diese Umgestaltung notwendig geworden. Das Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933 hat in einigen Hauptpunkten, die bisher als die Fundamente gemeindlicher Verwaltung angesehen wurden, wesentliche Aenderungen gebracht.

Das deutsche, insbesondere das preußische Gemeindeverfassungsrecht, hat ein hervorragendes Kennzeichen: die sog. Selbstverwaltung herausgebildet, die den Gemeinden und den Gemeindeverbänden eingeräumt wurde.

Die Selbstverwaltung, die ihre deutsche Wurzel im genossenschaftlichen Leben deutscher Stämme hat, fand ihren ersten gesetzlichen Niederschlag in der Städteordnung von 1808. Das preußische Gemeindeverfassungsgesetz von 1933 knüpft an die Idee der Selbstverwaltung und die Reformtat des Freiherrn vom Stein bereits in der Einleitung zum Gesetz an, macht damit den Zusammenhang mit der Städteordnung von 1808 deutlich.

Es ist Aufgabe der vorliegenden Arbeit, diese Zusammenhänge aufzuzeigen und nach ihren gemeinsamen Grundlagen zu forschen.

II. Die Steinsche Städtereform.

Wenn dem Erlaß des neuen Gemeindeverfassungsgesetzes eine völlige Umgestaltung des Reichs- und Staatsrechts vorausgegangen war, so brachte die Städteordnung von 1808 zu jener Zeit die Einleitung eines tiefgreifenden Umbildungsprozesses, dessen Ziel es war, den Staat in das Volk „zurückzuverlegen", ihm den anstaltlichen Charakter zu nehmen und ihn wieder [1]) auf genossenschaftlicher Grundlage aufzurichten.

Hier offenbart die Städteordnung Gedankengänge und Rechtsanschauungen, die germanischem [2]) Wesen entspringen; im deutschen Geist haben wir die Quelle der Steinschen Reformtaten zu suchen. [3])

Ihr Grundgedanke, der im Eingang des Gesetzes zum Ausdruck kommt, ist unzweifelhaft die Organisation der Stadt im Sinne eines Gemeinwesens, das seine Angelegenheiten durch eigene Organe selbständig verwaltet.

---

[1]) vgl. Fehr S. 334.
[2]) so auch Fehr a. a. O. S. 334.
[3]) vgl. v. Gierke S. 167, Lohmann S. 49.

A. Geschichtliche Einleitung.

Blühende Gemeinwesen dieser Art weist das Mittelalter in großer Zahl auf, in der mittelalterlichen Stadt wurde zuerst die altgermanische Genossenschaft zu einer Körperschaft zusammengeschlossen. Sie trat als selbständige Person in ihrer unsichtbaren dauernden Einheit der Vielheit der in ihr verbundenen Personen gegenüber, jedoch unter Wahrung genossenschaftlicher Struktur.[4]) So erwuchs die Stadt zum freien, durch seine Organe sich selbst regierenden Gemeinwesen. Hierbei erstrebten die deutschen Städte niemals staatliche Souverainität, in der Zeit ihres Aufstiegs galt ihr Kampf der werdenden Landeshoheit, zu keiner Zeit widersetzten sie sich der Reichsgewalt.[5])

Nach dem Sieg der Landeshoheit kam der Territorialstaat in Gestalt des rein anstaltlichen Obrigkeitsstaates zum Durchbruch. Er erscheint nunmehr als eine von oben und außen in das Volk eingebaute Anstalt, der genossenschaftliche Gedanke wurde in diesen städtischen Gemeinwesen vollkommen zurückgedrängt.[6]) Die Folge war, daß der Bürger zum Untertan herabgesetzt wurde, denn der fortan zur Ausübung der Landeshoheit in den Städten berufene Rat regierte kraft eigenen Rechts. Bald entartete dieses Stadtregiment, nachdem Selbstergänzung statt freier Wahl, Heimlichkeit statt Oeffentlichkeit bei der Bestellung städtischer Organe eingetreten waren. Mit dem Verfall der Formen begann der Niedergang des Geistes, spießbürgerliche Gesinnung drohte den einst so lebendigen bürgerlichen Gemeinsinn zu ersticken. Dazu schlossen sich die Bevorrechtigten gegen die von der Beteiligung an den städtischen Korporationsrechten ausgeschlossene Menge immer mehr ab. Trotz aller innerer Entartung und äußerer Umklammerung erstickte das alte bürgerliche Gemeinwesen indes nicht ganz.

Gegen Anfang des 19. Jahrhunderts rückte die germanische Vergangenheit mit ihrem blühenden Genossenschaftswesen in veränderte Beleuchtung. Aus ihr sollte man nicht nur den das ganze durchdringenden Gedanken des sich selbst verwaltenden bürgerlichen Gemeinwesens schöpfen, sondern auch die Grundzüge einer neuen Verfassung. In einem Jahrhundert, das der historischen Welt vielfach gleichgültig, verständnislos oder feindlich gegenüberstand, neigte die schollenverbundene Natur des Freiherrn vom Stein zur geschichtsfreundlichen Seite der Aufklärung hin.[7]) Seine Vorliebe für altertümliche Lebensformen in Staat und Gesellschaft belebte sich an Ueberlieferungen deutschen Genossenschaftsgeistes, die das Göttinger Studium ihm be-

---

4) vgl. v. Gierke a. a. O. S. 169.
5) ebenda.
6) ebenda.
7) vergl. Andreas a. a. O. S. 6.

sonders nahebrachte. In den westlichen Besitzungen Preußens kam er dann später durch seine Verwaltungsarbeit mit den Ueberresten rheinischen Städtetums in Berührung.

Als Lebensaufgabe hatte sich Stein die Wiedererrichtung und Gesundung des darniederliegenden preußischen Staatswesens gestellt. Dieses wollte er gemäß seiner geschichtlichen Denkungsart aus vorhandenen preußischen Einrichtungen fortbilden. Steins Staatsauffassung war eine durch und durch organische.[8]) Sein innerstes Empfinden war nicht nur preußisch, sondern deutsch; denn der preußische Staat selbst war ihm zuletzt nicht Selbstzweck, sondern Mittel. In dem letzten Reichsritter lebten reichsdeutsche Gedanken.[9])

Bei der bisherigen Staatsverwaltung erkannte Stein mehrere Fehler: Kostbarkeit, Einseitigkeit, Schwerfälligkeit und Vernichtung des Gemeingeistes und der Selbsttätigkeit.

B. Die Nassauische Denkschrift.

Die Idee der Selbstverwaltung.

Alle diese Schäden glaubte er durch ein Mittel: weiteste Heranziehung der nichtbeamteten Staatsbürger zur Verwaltung heilen zu können. Seine berühmte Nassauer Denkschrift vom Juni 1807 „Denkschrift über die zweckmäßige Bildung der Obersten und Provinzialbehörden in der preußischen Monarchie" gab den ersten Anstoß zu einer Gesetzgebung von äußerst wichtigen Folgewirkungen. Sie stellt das erste Programm moderner Selbstverwaltung dar.[10]) In ihr verkündete Stein unter 7 Programmpunkten die wichtige Frage der „Teilnahme der Eigentümer an der Provinz- und Kommunal-Verwaltung". Hier erscheint zuerst der Gedanke der „Einschaltung der Regierten in den Regierungsprozeß."[11])

Das bedeutete einen Umschwung in der Staatsauffassung jener Zeit, denn die Proklamierung eines in Verwaltung und Gesetzgebung mitarbeitenden Staatsbürgers schließt, ohne daß es ausdrücklich ausgesprochen wurde, unstreitig die Beseitigung des bisherigen, Jahrhundert alten absolutistischen Staates in sich.

Die große Bedeutung des Staatsbürgergedankens liegt darin, daß nunmehr der Staat auf einer neuen, breiteren, im Bewußtsein des Volkes verankerten Grundlage beruht. Aus Untertanen sollten nunmehr Staatsbürger werden, denn es ist Aufgabe „zweckmäßig gebildeter

---

[8]) vgl. Drews J. W. 1934 S. 198.
[9]) vgl. v. Gierke a. a. O. S. 167.
[10]) so Ritter a. a. O. S. 280.
[11]) vgl. Drews Frh. v. St. S. 48.

Stände, die Regierung durch Kenntnisse und das Ansehen aller gebildeten Klassen zu stärken, sie alle durch Ueberzeugung, Teilnahme und Mitwirkung bei den Nationalangelegenheiten an den Staat zu knüpfen, den Kräften der Nation eine freie Tätigkeit und eine Richtung auf das Gemeinnützige zu geben, sie von müßigem, sinnlichen Genuß und von Verfolgung bloßer eigennütziger Zwecke abzulenken". [12]) Weiter forderte er in seiner Denkschrift „Belebung des Gemeingeistes, die Benutzung der schlafenden und falschgeleiteten Kräfte und zerstreut liegenden Kenntnisse. . ."

Diese Sätze bilden den Kern seiner Denkschrift und gehören zu den eindrucksvollsten Zeugnissen seiner innerpolitischen Reformgesinnung überhaupt, aus der heraus später die Städteordnung entstehen sollte.

Stein wollte das Individuum nicht befreien vom Staat, auch nicht aus der politischen Rechtlosigkeit des Absolutismus, nirgends ist davon bei ihm die Rede. Er wollte die Bürger nur vom Druck und von der Bevormundung der Bürokratie befreien. Das geschah aber nicht um eines angeborenen und vom Absolutismus verletzten Rechtes willen, sondern um des Staates willen, um diesen besser und leistungsfähiger zu machen. Der alles beherrschenden Bürokratie setzte Stein das Ideal der kommunalen Selbstverwaltung entgegen; er wollte Selbstverwaltungsorgane schaffen in den Gemeinden, weil es dem Staat zugute kommt, wenn er durch seine Bürger einen Teil seiner Aufgaben erledigen läßt, deren vaterländischer Sinn durch diese Arbeiten gestärkt wird. Die verantwortungsbewußte Freiheit und Selbständigkeit der Stadtbürger war die Voraussetzung für die Heranbildung freier und selbständiger Staatsbürger, für die Umgestaltung des Volkes in eine Nation. Nirgends ist bei Stein von einem Recht des Menschen auf eine Teilnahme an der Regierung die Rede, nirgends treffen wir den Gedanken des Machtkampfes. [13]) In seiner Selbstbiographie erklärt Stein, die Hauptidee seiner ganzen Reform sei gewesen, einen religiösen, sittlichen und vaterländischen Sinn zu erwecken, [14]) die Selbstverwaltung in Gemeinde, Kreis und Provinz sollte dabei nur die Vorschule zu etwas Höherem sein. [15]) Es sollte dem Bürger auch in der kleinsten Gemeinde wieder das Gefühl seines Wertes, seiner Ehre und seiner Bedeutung für den Staat beigebracht werden. Die Stufenleiter seiner Erziehungsidee hebt an mit dem Gemeinsinn des tätigen Bürgers, der nur durch unmittelbare Teilnahme am öffentlichen Leben sich bildet; zunächst aus der Liebe zur Genossenschaft, zur Gemeinde, zur Provinz entspringt und sich stufenweise zur Vaterlandsliebe erhebt. [16])

---

[12]) vgl. Naff. Denkschrift.
[13]) vgl. Botzenhart Staats- u. Ref. Id. S. 176.
[14]) vgl. Lehmann a. a. O. S. 293.
[15]) derselbe a. a. O. S. 153.
[16]) zit. bei Ritter a. a. O. S. 298.

Steins ganzes Staatssystem von der höchsten Spitze bis herunter zu den Fundamenten ist erfüllt und getragen von einer sittlichen Idee, überall sah oder wünschte er Menschen zu sehen, die getragen von der Idee des Staates ihre Verwaltungsangelegenheiten besorgen und darüber ihr eigenes Interesse vergessen und über Not und Kleinigkeit ihrer täglichen Sorgen hinauswachsen.

Das ist die Staatsidee, die Stein erfüllte, aus der sein Werk geboren und zu verstehen ist.[17])

C. Die Städteordnung von 1808.

In einer Zeit, die unter dem Einfluß des durch die französische Revolution angeregten modernen Liberalismus stand, der vorwiegend individualistische Tendenzen hatte, diente die Steinsche Verwaltungsreform sozialen Gedanken: „die erste Pflicht des Menschen ist gemeinnützige Tätigkeit.“ Bei dieser seiner Grundanschauung stand auch die Städtereform ganz unter dem Gesichtspunkt der sozialen Tendenz. Schon der Weg, auf welchem er auf die Notwendigkeit dieser Reform kam, weist darauf hin. Er folgt hier keinem Drängen von unten, etwa einer Strömung im Volke. Man hat bisher nicht eine Stimme aus bürgerlichen Kreisen nachweisen können, die nach Erneuerung altdeutscher städtischer Freiheit und Selbstverwaltung verlangt hätte.[18])

Die Notwendigkeit dieser Reform drängte sich ihm bei der Ausarbeitung des Planes einer Neuorganisation der allgemeinen Staatsverwaltung auf. Dies geht aus seinem sogenannten politischen Testament hervor, dem Rechenschaftsbericht, den er bei seinem Abgang im Jahre 1808 im Anschluß an den Erlaß der Städteordnung aufsetzte. Er beginnt dort mit den Worten: „in die Verwaltung des Inneren setzte ich mein Ziel, es kam darauf an, die Disharmonie, die im Volke stattfindet, aufzuheben, den Kampf der Stände unter sich, der unglücklich macht, zu vernichten.“

Diese Bedeutung der Städteordnung ist nicht nur in Aeußerungen Steins angedeutet, sie zeigt sich auch in den grundsätzlichen Bestimmungen der Städteordnung selbst.

Gleich die Einleitung weist darauf hin: „und das jetzt nach Klassen und Zünften sich teilenden Interesse der Bürger und das dringend sich äußernde Bedürfnis einer wirksameren Teilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung des Gemeinwesens überzeugen uns von der Notwendigkeit, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch die Teilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten“. Hierbei sind die Aufgaben der städtischen

---

17) vgl. Botzenhart a. a. O. S. 248.
18) vgl. Ritter a. a. O. S. 192.

Verwaltung nicht verschieden gedacht von denen des Staates, es sind Aufgaben des Gemeinwesens schlechthin.

Derartige Gedanken waren zu jener Zeit epochemachend,[19]) zwar waren sie nicht neu; der Staatsgedanke, das Bewußtsein, ein Gemeinwesen zu bilden, war in den deutschen Städten des Mittelalters ausgebildet und ausgeprägt worden, aber verloren gegangen. Mit der Wiederbelebung dieses Gedankens in der städtischen Selbstverwaltung sollte eine neue Zeit beginnen. Den Anteil der Städteordnung an dieser Neuordnung hat Stein selbst einmal treffend umschrieben: „sie wolle, daß die Bürger nicht nur von der Fessel unnützer, schwerfälliger Formen befreit werden, sondern auch ihr Bürgersinn und ihr Gemeingeist, den die Entfernung von aller Teilnahme an der Verwaltung der städtischen Angelegenheiten vernichtet hat, wieder neues Leben erhält.“[20]) Die Einarbeitung von den erwähnten gesetzgeberischen Motiven in die Städteordnung, von Verheißungen künftiger Reformen, vom Appellieren an den Patriotismus der Staatsbürger wirkt anziehend; die Städteordnung ist dadurch besonders berühmt. Sie knüpft damit an die Programmpunkte der Nassauischen Denkschrift an; wir begegnen dem gleichen Geist, der gleichen Sprache.

Nun ist zwar erwiesen, daß der Entwurf des Königsberger Polizeidirektors Frey zu einem großen Teil wörtlich in die Städteordnung übergegangen ist,[21]) es könnte daher scheinen, als ob Frey der wahre Urheber der Städteordnung wäre. Demgegenüber ist jedoch darauf hinzuweisen, daß Stein es war, der die Ausarbeitung des Entwurfes anregte. Man darf daher die Urheberschaft des Gedankens der Städtereform ausschließlich Stein zuschreiben; ohne die Nassauische Denkschrift wäre niemand auf die Reform der Städte verfallen.[22]) Schon die Beschränkung der Aufgabe, die er Frey stellte, läßt Steins weitschauende Gedanken erkennen; eine Ausdehnung der Reform auch auf die ländlichen Verhältnisse würde das ganze Reformwerk zu jener Zeit gefährdet haben, da die gesamte wirtschaftliche und finanzielle Gesetzgebung des alten Staates auf dem Gegensatz von Stadt und Land aufgebaut war;[23]) auch die soziale Schichtung war verschieden. Stein zeigte den großen Sinn, dem es nur auf das Wesentliche ankam, der, um den Ueberblick über das Ganze zu behalten, Mitarbeiter nicht verschmähte und — weil er sie zuläßt — ihnen auch eine Einwirkung gestattete.

---

[19]) so in Geschichte d. Städteverf. i. Dtschld. S. 318.
[20]) zit. bei Schnabel a. a. O. S. 361.
[21]) vgl Lehmann in Preuß. Jb. S. 500 ff.
[22]) vgl. Meier, Verw. Org. S. 374. Botzenhart, Staats- u. Ref. Ideen S. 243.
[23]) so Lehmann Frh. v. St. S. 269.

1. Der Bürger.

Um die Bahn für die Beteiligung aller Bevölkerungskreise an der städtischen Verwaltung freizumachen, mußte zunächst die Vorzugsstellung der Innungen, Zünfte und Gilden in den Städten beseitigt werden. Der Weg zur Erlangung des Bürgerrechts ging bisher in der Regel für jeden, der nicht aus alteingesessener Bürgerfamilie stammte, nur durch die Innungen; nur der Bürger durfte andererseits die den Innungen vorbehaltenen Gewerbe betreiben. Ein allgemeiner Rechtsanspruch auf Erlangung des Bürgerrechts bestand nicht.[24]) Wie die gesamte Beamtenschaft lebten die „gelehrten Berufe" und alle unselbständigen Handwerker außerhalb der eigentlichen Bürgerschaft im juristischen Sinne. Sie waren der städtischen Gerichtsbarkeit nicht unterworfen, ohne jeden Anteil auch an Rechten und Pflichten, die das städtische Gemeinwesen mit sich brachte. Praktisch bestand demnach die „Bürgerschaft" so gut wie ausschließlich aus selbständigen Gewerbetreibenden.

Sollte die städtische Selbstverwaltung ein höheres Leben gewinnen, so mußte der eng begrenzte Kreis der „wirklichen" Bürger erweitert werden,[25]) was durch die Städteordnung auch geschah. Nunmehr hatte jeder, der sich in der Stadt häuslich niederließ und unbescholtenen Rufes war, einen Rechtsanspruch auf Erteilung des Bürgerrechts; das gab ihm die Befugnis, alle städtischen Gewerbe zu betreiben und in der Stadt Grundbesitz zu haben.[26]) Durch Geburt vom Bürgerrecht ausgeschlossen waren nur die Juden, durch Beruf nur die Soldaten.[27]) Wer keine Bürgerrechte besaß, zählte zu den Schutzverwandten, diese trugen zwar mit an den Gemeindelasten und genossen den Schutz der Gemeinde, sie hatten jedoch keinerlei Anteil an der Verwaltung. Diese war lediglich den Bürgern vorbehalten, jedoch nicht nur als Recht, sondern auch als Pflicht. Stein legte dabei auf ehrenamtliche Mitarbeit an der städtischen Verwaltung seitens der im praktischen Leben stehenden Bürger den größten Wert, weil er gerade die örtlichen Kenntnisse und die verschiedenartigen beruflichen Erfahrungen Eingesessener für das Gemeinwesen nutzbar machen wollte.

„Ausgezeichnete Männer müssen die Posten aus Liebe zum gemeinen Besten suchen" äußerte er einmal.[28]) Wer sich weigerte, ein unbesoldetes städtisches Amt anzunehmen, sollte in Strafe verfallen, denn „dem Volke wird nicht gestattet, sondern befohlen sich selbst zu regieren",[29]) wie man

---

[24]) vgl. Drews Frh. v. St. S. 55.
[25]) vgl. Lehmann Frh. v. St. S. 152 ff.
[26]) vgl. Drews a. a. O. S. 55.
[27]) vgl. Schnabel a. a. O. S. 363.
[28]) zit. b. Riedner Int. W. Schr. Sp. 851.
[29]) zit. b. Schnabel a. a. O

treffend den Geist der Städteordnung formuliert hat. Während in den später folgenden Verfassungen des 19. Jahrhunderts ein besonderes Gewicht auf die Kodifikation der Grundrechte des Staatsbürgers gelegt ist, finden wir in der Städteordnung, die unter dem bestimmenden Einfluß der Lehren Kants steht, die Bürgerpflicht in den Vordergrund geschoben. „Jeder Bürger" heißt es da „ist verbunden, das Beste der Städte nach seinen Kräften zu fördern."

2. Die Organe der Stadt.

Bei der Neuordnung blieb man der deutschen Ratsverfassung treu. An der Spitze der Stadt steht der Magistrat als nach außen vertretende und nach innen regierende Obrigkeit. Er ist ein Kollegium, in dem der Bürgermeister (Oberbürgermeister) nur das vorsitzende Mitglied ist, während ihm außerdem der Kämmerer und in großen Städten zwei „gelehrte" Stadträte, ein Baurat, ein Syndikus und 12—15 unbesoldete Stadträte angehören. Steins starke Vorliebe für unentgeltliche Ehrenämter, ferner die umfangreiche Heranziehung des Laienelements zu aktiver Betätigung im Dienste des Gemeinwesens bedeutete eine Kritik der bisherigen Ordnung. Es war vor Erlaß der Städteordnung sogar eine Besoldung der Ratsherren üblich geworden aus Ehrenämtern hatte man Versorgungspfründen gemacht.

3. Die Bestellung der Organe.

In Wiederanknüpfung an alte Traditionen erfolgte die Berufung aller Magistratsmitglieder durch Wahl, die namens der Bürgerschaft von der Stadtverordnetenversammlung[30]) vollzogen wurde . Stein glaubte, daß er durch die Uebertragung der Wahl der Gemeindevertretung auf die Gemeindeangehörigen und Uebertragung der Wahl der leitenden Beamten auf die Gemeindevertretung das Verantwortungs- und Pflichtgefühl der mit diesen Aufgaben Betrauten so erwecken und anspannen würde, daß jeder mit allen Kräften bestrebt sein würde, ohne Rücksicht auf andere Bindungen (§ 110 St. O.) das von ihm nach seiner innersten persönlichen Ueberzeugung für das Staatsganze und für die Gemeinde Beste zu tun. Stein hat damit unter den damaligen Verhältnissen sicher Recht gehabt; die von ihm geschaffene Städteordnung hat sich viele Jahrzehnte hindurch bewährt. Das gesunde Aufblühen der städtischen Gemeinden während dieser Zeit ist der Beweis dafür.

Das Stimmrecht bei den städtischen Wahlen stand nach den Bestimmungen der Städteordnung nur denjenigen Bürgern zu, die entweder mit Grundbesitz in der Stadt angesessen waren oder ein bestimmtes Einkommen besaßen. Für Stein war der Besitz von Eigen-

---

[30]) eine völlige Neuschöpfung! vgl. Krahmer a. a. O. S. 20.

tum ein wesentlicher Bestandteil des Staatsbürgerbegriffs.[31]) Es fällt nicht ins Gewicht, daß Stein die Tragweite der städtischen Arbeiterbewegung nicht überschaute, denn zu seiner Zeit hatte die Industrialisierung des Produktionsprozesses noch nicht begonnen.

Die stimmberechtigten Bürger wählten dann aus ihrer Mitte die Stadtverordneten. Dem Magistrat gegenüber wurde also die eigentliche Trägerschaft des genossenschaftlichen Gemeinwesens in die Gesamtheit der Bürger zurückverlegt. Doch wurde unter Wegfall der Reste der Bürgerversammlung die Gesamtheit nur bei der Wahl ihrer Repräsentanten tätig. Im übrigen wurde sie durch die Stadtverordnetenversammlung repräsentiert, die als Beschluß- und Kontrollorgan des Gemeinwesens eine sehr umfassende und selbständige Tätigkeit empfing.

Dem tiefen religiösen Sinn Steins entsprach es, daß der Wahlakt mit einer gottesdienstlichen Handlung begann.

In der Bestimmung der Städteordnung, daß ⅔ der zu wählenden Stadtverordneten „Haus-Besitzer" sein mußten, spiegelt sich die Geschichtsauffassung Steins wieder, die in dem Grundeigentum die Basis der alten deutschen Freiheit erblickte. Auch wollte er verhindern, daß sich „besitzlose Aventuriers" in die Bürgerschaftsvertretung eindrängten.[32]) Dieses Hausbesitzerprivileg hatte damals jedoch eine ganz erheblich geringere Bedeutung, als es heute haben würde. Mietshäuser (sog. Mietskasernen) waren völlig unbekannt; Mietswohnungen auch in mittleren Städten waren keineswegs die Regel; in kleineren Städten war der größere Teil der stimmberechtigten Bürger Hauseigentümer.[33])

An der Bestätigung der Magistratsmitglieder durch die Staatsregierung hielt man fest im Sinne des A. L. R., das eine derartige Bestätigung vorgesehen hat. Entsprechend wurden nun für den Posten eines „Stadtdirektors" (Bürgermeister) in allen Städten über 3000 Seelen von der Bürgerschaft drei „Subjekte" präsentiert, von denen einer vom Staat ernannt wurde.[34])

4. Die Stellung der Städte im Staat.

Hatten die Städte unter der Leitung der staatlichen Steuerräte und der Art und Weise, wie diese ihre fast unbeschränkten Befugnisse handhabten, kaum eine Spur selbständiger Teilnahme der Bürger am öffentlichen Leben gezeigt, so stellte Stein jetzt die Forderung, die einzelnen

---

[31]) ähnlich wie in England noch heute; vgl. darüber Dalchow Engl. Selbstverw. S. 27. Siehe auch Lehmann Frh. v. St. S. 151 ff.
[32]) zit. b. Ritter a. a. O. S. 396.
[33]) vgl. Drews Frh. v. St. S. 55.
[34]) siehe ähnliche Bestimmung im Gem. V. G., altpreußische Parallelen zu diesem Verfahren bei v. Meier Verw. O. S. 63/64.

Gemeinden zur Verwaltung ihrer engeren nachbarlichen Angelegenheiten zu befähigen und sie zugleich zu mitarbeitenden Zellen im Staatsorganismus zu machen. Der Staat sollte auf eine breite Basis gestellt werden, die ihn fester fügt und befähigte, Gewalteinwirkungen in kritischen Zeiten besser standzuhalten. Dabei sollten nach Steins Absicht die einzelnen Unterverbände im einheitlichen Staatsorganismus einerseits ihre eigenen engeren Angelegenheiten selbständig erledigen, zugleich aber und zwar in erster Linie dem Staatsganzen dienen, dessen nachgeordnete Bestandteile sie sind.[35]) Seine Staatsauffassung war also eine organische; hieraus ergibt sich das Verhältnis der Stellung vom Staat zu den Gemeinden; die Vorschriften der Städteordnung bilden den Niederschlag der Steinschen Auffassung.

Da durch die Einführung der geplanten Selbstverwaltung in den Städten die Gefahr bestand, daß nunmehr zahlreiche kleine Republiken[36]) entstehen könnten, war Stein mehr als andere besorgt, die Hoheitsrechte des Staates zu sichern.[37]) Auf seinen ausdrücklichen Wunsch[38]) wurde eine besondere Formel staatlicher Aufsichtsrechte an den Anfang der Städteordnung gestellt.

Auf der anderen Seite mußte die Städteordnung infolge der sie durchdringenden modernen Staatsauffassung dem neuen Gemeinwesen die den Städten bisher verbliebenen Rechte staatlicher Natur überhaupt entziehen. Die Stadt sollte nicht zu einem Staat im Staate werden, sondern ihr sollte ein eigener, aber auf die durch den örtlichen Gemeinschaftszweck bestimmten Angelegenheiten beschränkter Wirkungskreis zustehen. So nahm die neue Ordnung den Städten, was man als staatliche Hoheitsrechte ansah, insbesondere die Gerichtsbarkeit und die Polizei. Daß man auch die Ortspolizei aus dem kommunalen Wirkungskreis ausschied und nur ihre Ausübung kraft staatlichen Auftrages an Gemeindeorgane übertrug, während die Aufbringung der Kosten Gemeindesache blieb, widersprach freilich der deutschen Rechtsauffassung[39]) und eigentlich auch den Grundgedanken der Städteordnung selbst.

a. Der Aufgabenbereich der Städte.

Die bisher vom Staat in Anspruch genommene Befugnis, in eigene Angelegenheiten der Städte beliebig einzugreifen und von sich aus zu bestimmen, was die Städte im allgemeinen und im Einzelfall zu tun und zu lassen hätten, wurde beseitigt. Jedoch wurde durch die Städteordnung der Kreis der „eigenen Angelegenheiten“ nicht positiv bestimmt[40])

---

[35]) vergl. Grote a. a. O. S. 229, so auch Drews J. W. S. 198.
[36]) siehe bei Lehmann Frh. v. St. S. 28?.
[37]) so Lehmann in Preuß. Jb. 93. Bd. S. 507.
[38]) vgl. Ritter a. a. O. S. 393.
[39]) vgl. heutige Regelung in Preußen.
[40]) vgl. Dalchow Ztschr. f. Politik. S. 385.

durch Aufzählung dessen, was im einzelnen darunter fällt. Abgesehen von den Angelegenheiten, deren Erfüllung den Städten durch Gesetz auferlegt war, gehörten dazu alle Angelegenheiten, deren Verwaltung die Stadt selbst aus eigener Entschließung im Interesse ihrer Einwohner beschloß.[41]) Eine sogenannte freie Universalität in dem Sinne, daß die Städte befugt waren, neben den ihnen durch Gesetz auferlegten Pflichtaufgaben alle Angelegenheiten, Einrichtungen und Anstalten wirtschaftlicher oder kultureller Art nach ihrem freien Belieben als Gemeindeaufgaben zu übernehmen und durchzuführen, ohne daß es einer Zustimmung der Aufsichtsbehörde bedurfte und ohne daß diese berechtigt war, ein Veto einzulegen, wurde durch die Städteordnung nicht geschaffen.[42]) Dies folgt aus den Bestimmungen der §§ 171 St. O. ff.; hiernach bedurften neue Einrichtungen der Gemeinden, deren Einführung nicht generell vom Staat genehmigt war, der Zustimmung der Aufsichtsbehörde. Eine weitere Einschränkung in diesem Sinne ergibt sich aus § 2 der Städteordnung; hiernach hatte die Aufsichtsbehörde neben der Genehmigung von Gemeindestatuten und der Bestätigung von Magistratsmitgliedern die Aufgabe, über Beschwerden einzelner Bürger oder ganzer Abteilungen über das Gemeinwesen zu entscheiden. Die Aufsichtsbehörde hatte also die Befugnis, zu jeder Ausdehnung des gemeindlichen Wirkungskreises Stellung zu nehmen und konnte darüberhinaus alle Beschlüsse und Anordnungen des Gemeindeorgans, gegen die von irgendeiner Stelle Beschwerde erhoben wurde, aufheben und abändern und zwar nicht nur aus Rechts- sondern auch aus Zweckmäßigkeitsgründen.[43])

b. Die Staatsaufsicht.

Diese Bestimmungen der Städteordnung lassen den modernen Staatsgedanken Steins klar erkennen, der bei aller Freiheit der den Städten gewährten eigenen Verwaltung und bei noch so völliger Abkehr vom bisherigen Bevormundungssystem auf die „oberste Aufsicht des Staates“[44]) über die Städte nicht verzichtete. Die Wahrung dieser staatlichen Aufsichtsrechte war ihm ebenso selbstverständlich, wie nur irgendeinem deutschen territorialstaatlichen Juristen jener Zeit.[45])

Den einzelnen Gemeinden gab er das Recht, ihre eigenen engeren Angelegenheiten selbständig zu erledigen, zugleich gab er ihnen die Bestimmung nachgeordneter Bestandteile eines einheitlichen Staatsorganismus.

---

[41]) vgl. Dalchow a. a. O. S. 385.
[42]) so auch Drews J. W. a. a. O.
[43]) vergl. dazu Drews a. a. O. S. 198.
[44]) zit. bei Krahmer a. a. O. S. 20.
[45]) siehe bei Ritter a. a. O. S. 287.

III. Das preußische Gemeindeverfassungsgesetz vom 15.12.33.

Das preußische Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933 beseitigt 15 verschiedene Stadt- und Landgemeindeordnungen [46]) in Preußen und setzt an deren Stelle eine einheitliche Regelung für alle preußischen Gemeinden.

Damit leitet das Gesetz vom Neubau des Staatsrechts zum Neubau des Verwaltungsrechts über, zu dem auch der Neubau der Gemeindeverfassung und die Art der Eingliederung der Gemeinde in das Staatsganze sowie das Verhältnis von Gemeinde- zu Staatsorgan gehört. Es bringt eine vorläufige Regelung dieses Aufbaus der dem Staat eingegliederten Gemeindekörperschaft nach nationalsozialistischer Rechts- und Staatsauffassung. Der vorläufige Charakter dieses Gesetzes und seine Aufgabe „die nationalsozialistische Staatsauffassung auch im Gemeindeleben zu sichern“, werden im letzten Abschnitt der Einleitung zum Gesetz hervorgehoben. Es soll vorerst bei dieser Regelung bleiben, „bis ein Reichsgesetz demnächst eine grundlegende Reform der Gemeindeverfassung für das ganze Reich durchführt“. [47])

A. Die Selbstverwaltung.

Im Gemeindeverfassungsgesetz wird die Verbindung mit großer deutscher Vergangenheit wieder hergestellt, was schon äußerlich daran kenntlich wird, daß im zweiten Abschnitt der Einleitung zum Gesetz auf die Tat des Freiherrn vom Stein hingewiesen wird. Das neue Gesetz kehrt zu dem alten Gedanken der Selbstverwaltung zurück, es will in der engeren Staatszelle — der Gemeinde — genossenschaftliches Denken wiederherstellen, so wie es der Entwicklung der deutschen Stadt aus genossenschaftlicher Verfassung gemäß ist. [48])

Der deutsche Selbstverwaltungsgedanke hat sich nicht aus privatrechtlicher Zweckmäßigkeitserwägung entwickelt, auch der natürliche Prozeß zur Befriedigung kollektiver Bedürfnisse ist nicht der Anlaß zu seiner Entstehung gewesen. Vielmehr ist das Verlangen nach Selbstregierung und Selbstverwaltung, nach Eigenleben und Eigenhandeln tief in der deutschen Seele verwurzelt, deshalb ein treffliches Fundament und Kennzeichen deutschrechtlichen Staatsaufbaus. [49])

Die nationalsozialistische Staatsauffassung knüpft an diese Urwurzel deutschen Denkens an in der Erkenntnis, daß die Selbstverwaltung eine der schönsten Früchte deutschen Volkstums gewesen ist und noch ist. Ihr Ausgangspunkt ist dabei die nachbarliche und heimatliche Beziehung

---

[46]) vgl. Drews a. a. O. S. 197.
[47]) siehe Einleitung zum Gesetz.
[48]) vgl. v. Gierke a. a. O. S. 210.
[49]) vgl. Lohmann a. a. O. S. 49.

natürlich gebundener Menschen.[50]) Ihre Forderung geht dahin, diese natürliche Gliedschaft nutzbar zu machen und sie zu staatlicher Anerkennung zu bringen. Dieser Forderung scheint eine Gegenforderung nach dem sogenannten totalen Staat zu begegnen; letztere enthält jedoch nichts anderes, als das Verlangen nach der autoritären Führung und der politischen Einheit des staatlichen Lebens. Damit soll kein Absolutismus oder ein Zwangsstaat geschaffen werden, sondern es soll selbstgebende Treue der einzelnen Glieder herrschen; bei der Ausschließlichkeit staatlicher Rechtsordnung soll der Staatsbürger politisch erzogen werden. Die Stärke des neuen Staates liegt darin, daß er von unten bis oben von dem Gedanken des Führertums beherrscht und durchdrungen ist. Die nationalsozialistische Bewegung hat den Begriff der Selbstverwaltung zu seinem wahren Inhalt zurückgeführt, indem sie den Gedanken der Selbstverwaltung in der Partei und in deren Eingliederung in den Staat selbst durchgeführt hat, so daß die N. S. D. A. P. mit Recht als das großartigste Selbstverwaltungsgebilde des Nationalsozialismus bezeichnet werden kann.[51])

Im Abschnitt 2 zur Einleitung des Gem. V. G. wird im unmittelbaren Zusammenhang mit der Entwicklung des Selbstverwaltungsbegriffes die Organisation der Partei hervorgehoben: „Als die Staatsmacht und echte Selbstverwaltung verfielen, weil Freiheit in zügellose Eigensucht und Verantwortungslosigkeit gegenüber dem Volke ausartete, verwirklichte Adolf Hitler in der Organisation der N.S.D.A.P. wahre deutsche Freiheit, die in Manneszucht und Gefolgschaftstreue gegenüber dem allein verantwortlichen Führer der Eigensucht entsagt und dem Volksganzen dient." Dieses Prinzip, durch das die Bewegung groß geworden ist, ist jetzt sowohl in der staatlichen Verwaltung wie in den verschiedenen Gebieten der Selbstverwaltung sinngemäß durchgeführt worden. Unter diesen Garantien des nationalsozialistischen Führerstaates ist allein jene Lebendigkeit der natürlichen Glieder des Staates zu einer gemeinsamen und einheitlichen Selbstverwaltungstätigkeit möglich.

B. Die Aufgaben der Gemeinden.

Ein besonderer Grund für die Pflege gemeindlicher Selbstverwaltung ist die Notwendigkeit, die staatliche Verwaltung zu entlasten. Es gilt auch heute noch — wie zu Zeiten Steins — der Grundsatz, daß der Staat nur das selbst regeln soll, zu dessen Bearbeitung ein überörtliches, gesamtstaatliches Interesse besteht, während er den Rest der Aufgaben den Gemeinden überläßt. Auf die besonderen Formen, in denen die Lokalverwaltung diese Eigenverwaltung vollzieht, kommt es nicht entscheidend an. Ob die Lokalverwaltung durch die Selbstver-

[50]) vgl. Jeserich a. a. O. S. 3.
[51]) vgl. Freisler Dtsch. Justiz a. a. O. S. 794 ff.

waltungsorgane befehlsgebundene Auftragsverwaltung oder gesetzlich gebundene Pflichtverwaltung oder selbstgewählte Eigenverwaltung ist, das ist eine Frage verwaltungsorganisatorischer Zweckmäßigkeit.

Die Gemeinde hat natürliche, wesensmäßig eigene Aufgaben. Ob und in welchem Umfang aber die Gemeinde als Träger öffentlicher Herrschaftsgewalt in der Lage ist, bestimmte Angelegenheiten in ihre Selbstverwaltung zu nehmen, richtet sich nach der staatlichen Rechtsordnung. Allerdings werden wir auch heute an der Tatsache festhalten müssen, daß von Selbstverwaltung im Rechtssinn nur dann gesprochen werden kann, wenn den Gemeinden ein eigener, ursprünglich gemeindlicher Wirkungskreis überlassen ist. Diese rechtliche Anerkennung eines eigenen Wirkungskreises schließt grundsätzlich die Forderung nach der „Universalität“ dieses Wirkungsbereiches in sich. Diese Universalität der Selbstverwaltung ist durch das Gem. V. G. vom 15. 12. 33 sachlich nicht aufgehoben oder auf bestimmte Gebiete beschränkt.[52])

Der kraft staatlicher Zuständigkeitsordnung den Gemeinden überlassene Wirkungsbereich findet seine natürliche Grenze an den geistigen, wirtschaftlichen und finanziellen Kräften der Gemeinden. Durch § 7 Gem. V. G. ist vorgeschrieben, daß die Gemeinden nur solche Aufgaben übernehmen dürfen, die einerseits der Förderung der örtlichen Gemeinschaft und der Pflege ihrer Eigenart dienen und andererseits unter Berücksichtigung der Lage der Abgabepflichtigen ihrer Leistungsfähigkeit entsprechen und wirtschaftlich vernünftig sind. Auch dürfen sie Aufgaben nicht übernehmen, die von anderer Seite ausreichend besorgt werden. Es ist eine aus dem allgemeinen Wesen der Staatsaufsicht sich ergebende Folgerung, daß der Staat den Gemeinden gegenüber auf die Einhaltung dieser Grenzen zu achten hat; sie ist befugt, ausschließlich darüber zu entscheiden, ob im einzelnen Fall die Voraussetzungen des § 7 Gem. V. G. gegeben sind oder nicht.

C. Die Staatsaufsicht.

Selbstverwaltung und Staatsaufsicht sind hierbei keine wesensmäßig entgegengesetzten Prinzipien. Die Staatsaufsicht ist vielmehr das regulierende Prinzip, das den allgemeinen Grundsatz der Gliedhaftigkeit der Gemeinde zum Staat erkennen läßt. Sie bestätigt, daß Gemeinwohl vor Gemeindewohl[53]) geht, weckt dabei das Bewußtsein, daß die Gemeinde kein Staat im Staate, sondern nur ein Teil des Staatsganzen ist. „Staatsmacht und Volksfreiheit miteinander zu versöhnen, ist Aufgabe des dem Volke dienenden Staates“.[54]) Dem entspricht die allgemeine Befugnis der Staatsverwaltung, durch die

---

[52]) vgl. Drews a. a. O.
[53]) zit. bei Jeserich a. a. O. S. 8.
[54]) vgl. Abs. 1 der Einleitung z. Gem. V. G.

Aufsicht die Verwaltung in ihren Aufgaben zu fördern und darüber zu wachen, daß sie im rechten Geist geführt wird. (§ 6 Gem. V. G.) An die Stelle einer im wesentlichen auf Rechtskontrolle beschränkten Aufsicht ist eine solche getreten, die sich nicht nur darauf erstreckt, darüber zu wachen, daß die Gemeinden ihre Verwaltung in Uebereinstimmung mit den bestehenden Gesetzen (Rechtskontrolle), sondern daß sie diese wirtschaftlich, sparsam, sauber und im Einklang mit den Zielen der Staatsführung führen. Die Gemeinden sind daher nunmehr verpflichtet, ihre Verwaltungsmaßnahmen so zu treffen, wie es die Staatsregierung im Interesse der Gesamtheit oder der einzelnen Teile des Staates vom höheren Standpunkt aus für zweckmäßig und geboten erachtet (§ 57 ff. Gem. V. G.) Die Aufsicht ist so zu handhaben, daß die Entschlußkraft und Verantwortungsfreudigkeit der gemeindlichen Stellen gefördert und nicht beeinträchtigt wird. (§ 59)

1. ihre Entwicklung seit dem Erlaß der Städteordnung von 1808;

Gegenüber der Entwicklung des Staatsaufsichtsbegriffes im individualistischen 19. Jahrhundert hat damit der neue Staat eine grundlegende Aenderung gebracht, wobei er zu den Steinschen Ideen und den Normen seiner Städteordnung zurückgekehrt ist, das zum einen die Gemeindefreiheit verankerte, zum anderen diese Freiheit mit den Pflichten gegenüber der Staatsordnung harmonisch in Einklang brachte. Die der Steinschen Städteordnung folgende Gesetzgebung blieb zunächst bei diesem Grundsatz. Aber schon die Städteordnung von 1853 schränkte die Staatsaufsicht insofern ein, als im § 77 dieses Gesetzes bestimmt wurde, daß von ihr (der Aufsicht) nur noch solche Maßnahmen der Gemeinden mit aufschiebender Wirkung beanstandet werden konnten, die entweder das bestehende Recht verletzten oder das Staatswohl gefährdeten; wurden lediglich die eigenen Gemeindeinteressen durch die Maßnahmen benachteiligt, so konnte die Aufsichtsbehörde nicht mehr eingreifen. Allerdings entschied über die endgültige Aufhebung einer beanstandeten Maßnahme nach diesem Gesetz noch die Aufsichtsbehörde allein. Im Zuge der beginnenden Entwicklung der individualistischen Staatsauffassung wurde jedoch auch diese Befugnis durch die Gneistsche Reformgesetzgebung der 1870 und 1880er Jahre aufgehoben. Jetzt durften die Aufsichtsbehörden Maßnahmen der Gemeinden nur noch im Falle der Gesetzesverletzung mit aufschiebender Wirkung beanstanden; ob eine solche gegeben war, wurde nunmehr aber auf Anruf der Gemeinden durch Verwaltungsgerichte entschieden. Jede Befugnis, aus Zweckmäßigkeitsgründen in die Selbstverwaltung gebietend oder verbietend einzugreifen, auch wenn das allgemeine Staatswohl oder das besondere Gemeindeinteresse geschädigt wurden, wurde ebenfalls aufgehoben. [65])

[65]) Geschichte der Entwickl. siehe bei Drews a. a. O. S. 198/199.

Die weitere Entwicklung gegen Ende des Jahrhunderts bis in die jüngst vergangene Zeit ging dann dahin, daß die Gemeinden jeden staatlichen Einfluß möglichst auszuschalten suchten, um ihre Individualität gegenüber dem Staat auszubauen und zu befestigen. Selbstverwaltung wurde als natürliche Opposition gegen den Staat verwandt; damit war das organische Denken, das natürlich — aufeinander — abgestimmte Glieder im Staatsorganismus fordert, verloren gegangen.

2. ihre heutige Regelung.

Eine derartige individualistische Einstellung und Rechtsstellung der Gemeinden gegenüber dem Staat mußte nach dem Siege des totalen und autoritären Staatsgedankens in der Gemeindeverfassung zu einer völligen Umgestaltung der bisherigen Rechtslage führen.

Während im liberalen Staat ein System von Ermächtigungen, auf Grund deren der Staat in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden „eingreifen" durfte vorhanden war, ist diese dualistische Betrachtung des Verhältnisses der Stellung von Staat zu Gemeinde im nationalsozialistischen Gemeinschaftsstaat mit Führerprinzip [56]) fortgefallen. Die Gemeinde ist wieder [57]) die mit Eigenleben ausgestattete Zelle [58]) des gesamten Staatskörpers. Die Staatsaufsicht über eine solche Gemeinde bedeutet daher: Erhaltung des organischen d. h. gesunden und mit den Zielen der Staatsführung im Einklang stehendes Zellenlebens. Um das Eigenleben der Zelle zu erhalten, soll die Aufsicht so gehandhabt werden, daß die Entschlußkraft und die Verantwortungsfreudigkeit der gemeindlichen Stellen gefördert und nicht beeinträchtigt wird. (§ 59 S. 2 Gem. V. G.) Der Inhalt der Selbstverwaltung wird durch diese Sicherungen für die Gesundheit und die einheitliche Führung aller Glieder des Organismus nicht berührt.

D. Die Verwirklichung des Führerprinzips.

In einem wichtigen Punkt führt das Gemeindeverfassungsgesetz über die von Stein angebahnte Entwicklung hinaus. Es stellt unter völliger Aufhebung der Stadtverordnetenversammlung, der in der Stein schen Städteordnung die entscheidende Bedeutung zukam, sowie unter Aufhebung der insbesondere in der sog. östlichen Städteordnung zu findenden Magistratsverfassung das Führerprinzip her. Damit wurde eine Entwicklung aufgehalten, die unter Verkennung Steinscher Ideen zu einem Ruin der Gemeinden geführt hätte. Uebten die von Stein geschaffenen Selbstverwaltungsorgane ohne Rücksicht auf andere Bindungen ihr Amt zum Besten von Staat und Gemeinde aus, so entfernte man sich in der Folgezeit von diesen Grundsätzen immer mehr. Die unglückliche Entwicklung des Parlamentarismus übte bald ihre Rückwir-

[56]) vgl. Küchenhoff in Jur. Rdsch. 1934 H. 2, S. 17 ff.
[57]) wie bei Stein.
[58]) siehe bei Hitler, Mein Kampf, S. 501.

kung aus. Auf der einen Seite wurde durch parteipolitisch gebundene staatliche Einwirkung die Selbstverwaltung in ihrer Entwicklung gehemmt, auf der anderen Seite wurde von den Gemeindevertretungen in mißbräuchlicher Anwendung des Parlamentarismus eine Interessenpolitik getrieben, die schließlich zur völligen Entartung der gemeindlichen Selbstverwaltung führte. Nach der Revolution vom Frühjahr 1933 wurde eine Beseitigung dieser Verhältnisse unumgänglich notwendig.

Wenn das Gem. V. G. die Wahlen in den Gemeinden überhaupt und gänzlich beseitigt, so liegt der Grund darin, daß sich — zuletzt noch in der Volksabstimmung vom 12. Nov. 1933 — das ganze deutsche Volk so gut wie geschlossen für die restlose Durchführung des Führerprinzips, mit dem die Geburt des neuen deutschen Geistes untrennbar verbunden ist, ausgesprochen hat.[59])

„Der nationalsozialistische Staat gründet sich auf dem Gedanken der unbeschränkten Führerverantwortlichkeit, er lehnt Einrichtungen parlamentarischer-demokratischer Art, die diese Verantwortung verwischen, unbedingt und leidenschaftlich ab"[60]). Führerprinzip bedeutet aber Bestellung eines verantwortlichen Leiters in jeder Organisation des öffentlichen Lebens von oben.

1. Der Leiter der Gemeinde und seine Bestellung.

Die Verankerung dieses Prinzips im Gem. V. G. schafft die gesetzliche Form der Selbstverwaltung, die dem Gedanken der nationalsozialistischen Staatsauffassung entspricht, dabei „liegt nichts der Staatsführung ferner, als das Gut der Selbstverwaltung in ihrem Wesen anzugreifen; alles muß daran liegen, eine wahrhaft nationalsozialistische Selbstverwaltung aufzubauen, die sich in allem den Zielen der Staatsführung ein- und unterordnet. Das Wesen der Selbstverwaltung liegt nicht darin, daß der Bürger im Wege der Abstimmung beschließend mitwirkt und daß der Führer des Selbstverwaltungskörpers g e w ä h l t wird, wesentlich ist vielmehr, daß den Selbstverwaltungskörpern eigenverantwortliche Wahrnehmung gesetzlich übertragener oder freiwillig übernommener Aufgaben unter Heranziehung der ehrenamtlichen Mitwirkung der Bürgerschaft und unter maßvoller Aufsicht des Staates verbleibt."[61]) Mit der Bestellung eines verantwortlichen Leiters für jede Gemeinde hat der Staat die Aufgabe übernommen, an jede dieser Stellen einen Mann zu berufen, der neben den bisherigen Obliegenheiten des Gemeindevorstandes alles das und unter persönlicher Verantwortung zu bewältigen hat, was bisher Gemeindevertretung und kollegiale Gemeindevorstände zu beschließen, anzuordnen und auszuführen berufen waren.

---

[59]) so Drews a. a. O.
[60]) siehe Runderl. d. Min. d. I. Min. Bl. 1933 Sp. 1493 ff.
[61]) so im Runderl. d. Min. d. I. a. a. O.

Jedoch hat der Staat diesen Leiter nicht nur zu bestellen, sondern auch selbst und allein daraufhin zu kontrollieren, daß er seine Pflichten gewissenhaft und zum Wohle von Staat und Gemeinde erfüllt.

Die Bestellung dieses Leiters der Gemeinde erfolgt ohne entscheidende Mitwirkung der Gemeinde selbst. Jedoch können Städte, denen auf Grund ihrer Bedeutung oder infolge Mustergültigkeit ihrer Verwaltung Vorrechte verliehen sind, für die Berufung des Bürgermeisters Vorschläge [62]) machen, an die der Staat jedoch nicht gebunden ist. (§§ 48, 49 Gem. V. G.) Vorschläge werden jedoch bei der Regierung stets sorgfältig geprüft und nach Möglichkeit berücksichtigt. [63])

Der Wille der Gemeinde fand bisher seinen Ausdruck in der Form des Gemeindebeschlusses. Im Gem. V. G. gibt es jedoch Gemeindevertretungen mit beschließender oder entscheidender Stimme oder mit dem Recht der Kontrolle des Gemeindevorstandes nicht mehr. Auch hier ist die neue Verfassungsform der Gemeinde durch den Ruf nach Verwirklichung des Führerprinzips in der Gemeindeverwaltung gekennzeichnet. Sie ist nicht auf der Mehrheit, der Zahl aufgebaut, sondern auf der Persönlichkeit des leitenden Mannes, der sich des Rates verantwortungsbewußter Männer bedient, aber selbst und allein die Verantwortung für sein Tun und Handeln im Namen der ihm anvertrauten Gemeinschaft trägt, eine Autorität erzeugende Verantwortung, die ihm kein Mehrheitsbeschluß und kein anderes Organ abnimmt. [64])

Die Führung der Gemeindegeschäfte erstreckt sich vor allem auf die Bildung des gemeindlichen Willens. Diesen Willen bildet heute der Leiter der Gemeinde in sich, seiner Stellung entspricht eine gesteigerte Selbstverantwortung gegen die Gemeinde und gegen den Staat. Diese außerordentlich gesteigerte Machtvollkommenheit des Leiters des Kommunalverbandes ließ eine erhebliche Verschärfung der staatlichen Aufsichtsbefugnisse geboten erscheinen.

2. Die Gemeinderäte und ihre Bestellung.

Für die gemeindliche Selbstverwaltung ist es wichtig, ob und in welchem Umfang neben dem Leiter der Gemeinde ein Vertretungsorgan zur Mitwirkung bei der Erfüllung der Gemeindeaufgaben berufen ist, da hierin in hohem Maße der unmittelbare Ausdruck einer Gemeinschaftsverwaltung zu sehen ist. Es soll dem Willensorgan (Leiter der Gemeinde) das Wissensorgan, dem Führer der Ratgeber zur Seite stehen. Kollegiale Gemeindevorstände gibt es nicht mehr. Zur Beratung des Gemeindeleiters werden nach dem Gem. V. G. aus der Zahl der Mitglieder der Gemeindeangehörigen Räte bestellt, die von der Aufsichtsbehörde ernannt werden. Auch kann der Leiter selbst Beiräte

[62]) ähnlich wie in Stein'scher St. O.
[63]) vgl. Drews J. W. 1934 H. 4, S. 198.
[64]) vgl. auch Freisler a. a. O. S. 797.

ernennen, die ihn für bestimmte Verwaltungsgebiete beraten. Wie aber die Tat über dem Sinn, der Entschluß über dem Prüfen steht, so wird der Führer über den Ratgeber zu stellen sein. In der Führer- und Ratsverfassung liegt die richtige Verteilung und zugleich Vereinigung menschlicher Kräfte zu dem bestmöglichen Handeln für die Staatszelle Gemeinde.[65]) Die sorgfältige und richtige Auswahl der Gemeinderäte ist für den kommunalen Charakter der Gemeindeverwaltung von großer Bedeutung; die wertvolle und unentbehrliche ehrenamtliche Mitwirkung der Bürger wird in grundsätzlich neuer Form dem Dienst der Allgemeinheit gesichert. Mit der früheren Stadtverordnetenversammlung bezw. Gemeindevertretung hat das neue Ratsorgan nichts gemein, es ist vielmehr dem Preußischen Staatsrat nachgebildet.[66]) Um Volk, Staat und Gemeinde verdiente und erfahrene Männer der Gemeinde werden nach der heutigen Regelung mit der Aufgabe betraut, den Leiter der Gemeinde ständig in allen wichtigen Angelegenheiten zu beraten (§ 40 Abs. 3 Gem. V. O.); dieser m u ß sie vor allen wichtigen Beschlüssen hören. (§ 43)

Die Räte werden entsprechend der Bedeutung ihres Amtes im Einvernehmen zwischen Aufsichtsbehörde und Gauleiter zwecks enger Verbindung mit der Bewegung berufen. Bei der Bestellung der übrigen sind die Berufsstände, die der Gemeinde ihr Gepräge geben, angemessen zu berücksichtigen, womit die Bedeutung ständischer Gliederung hervorgehoben wird. Werden zu diesem Amt überall das öffentliche Vertrauen genießende Männer bestellt, die wirklich als Repräsentanten der geistigen und materiellen Kräfte innerhalb der Gemeinde anzuerkennen sind, so wird ihr Rat auch ohne Abstimmung und Entscheidungsbefugnis bei dem Leiter tatsächlich fast immer den Ausschlag geben und damit sicherstellen, daß die Verwaltung auch dem wirklichen Willen der Gemeindeangehörigen selbst entspricht.[67]) Eine lediglich beratende Vollmacht einer Körperschaft hat für ihre Mitglieder etwas sehr Erzieherisches, da diese nur durch d a s G e w i c h t i h r e r G r ü n d e hoffen können, auf die Entscheidung Einfluß zu erhalten und daher zu einer ganz anderen Anspannung aufgefordert sind, als wenn sie nur einen Stimmzettel abzugeben hätten. Mit ihrer Tätigkeit wird der Hauptzweck des Räteorgans „eine ständige enge Verbundenheit der Verwaltung der Gemeinde mit ihrer Bürgerschaft sicherzustellen“ (§ 40 Gem. V. O.) erreicht und die Möglichkeit gegeben, die „Nöte der Gemeinde und ihrer Glieder dem Leiter nahezubringen“ (§ 40). So wird ein Bürokratismus vermieden und das Wort des Führers[68]) „nicht Staatsverwaltung son-

---

[65]) vgl. v. Lympius Vorbem. z. 1. Abschn. d. 4. Teils.
[66]) so v. Lympius a. a. O.
[67]) so Drews a. a. O.
[68]) zit. bei v. Lympius a. a. O. S. 8.

dern Volksführung werden wir haben“ auch im Gemeindeleben verwirklicht.

E. Der Staatsbürger.

Zur besonderen Rechtfertigung der Selbstverwaltung im nationalsozialistischen Staate ist jene besondere Aufgabe des Selbstverwaltungsgedankens hervorzuheben, die zu seiner Erneuerung zu Beginn des vorigen Jahrhunderts führte. Steins Staatsbürgerideal der Erziehung des deutschen Menschen mit dem Ziel „den Kräften der Nation eine Betätigung und eine Richtung auf das Gemeinnützige zu geben und von der Verfolgung bloß eigennütziger Zwecke abzulenken“ ist absolut genommen richtig und hat auch heute Gegenwartswert. Der Ausspruch bezeichnet in vollendeter Form das Ziel aller Gemeindepolitik. So wie der Nationalsozialismus die Schaffung eines neuen Staates auf neuen Grundlagen erstrebt, will er alle Deutschen der „Stirn und der Faust“ zum neuen Staatsideal erziehen, das unter dem Leitsatz „Gemeinnutz vor Eigennutz“ steht.[69]) Wenn die Beteiligung des Bürgers an den öffentlichen Angelegenheiten im neuen Staat andere Formen annimmt, als Stein sie seiner Reform zugrundelegte, so bleibt doch seine Erkenntnis wahr, die als Leitgedanke sein politisches Testament [70]) beherrscht, daß die höchste Gewalt im Staate auf der Verbundenheit mit dem Volke ruhen muß, dessen „Nationalgeist positiv erweckt und belebt“ werden müsse.

Die Wiederaufnahme des alten [71]) Unterschiedes zwischen Einwohner und Bürger entspricht der vom Führer nach seinen Darlegungen im „Kampf“ S. 488 in Aussicht genommenen allgemeinen Unterscheidung zwischen Staatsangehörigen und Reichsbürgern. Wesentliche Unterscheidungsmerkmale sind einmal rassischer Art, ferner ist der Grad der Verbundenheit des einzelnen mit der Gemeinde entscheidend (§§ 15, 16 Gem. V. G.) Wer nicht in ideelle Beziehung zur Zelle Gemeinde tritt, mag in dem losen Zusammenhang des Einwohners bleiben. —

---

[69]) so Dalchow a. a. O. S. 377.
[70]) vom 24. November 1808.
[71]) siehe in d. Steinschen St. O.

IV. Schluß.

Der grundlegende Wandel im Gemeindeverfassungsrecht tritt besonders in der restlosen Durchführung der Führerverantwortlichkeit hervor. Es könnte scheinen, als ob durch die Neuregelung die Selbstverwaltung in Staatsverwaltung umgewandelt sei. Dem ist aber nicht so.[72]) Die Gemeinde ist im neuen Staat eine in sich geschlossene Zelle mit eigenem Innenleben geblieben, ihre Angelegenheiten bleiben von den Staatsangelegenheiten geschieden und werden unter dem Gesichtspunkt der besonderen Gemeindeinteressen verwaltet. Dem Staat bleibt aber ein Aufsichtsrecht, um das harmonische Funktionieren der Gemeinden als lebende Zellen und Zellkomplexe des staatlichen Gesamtorganismus zu sichern. „Das Gemeindeverfassungsgesetz schafft eine Form der Selbstverwaltung, die dem Grundsatz nationalsozialistischer Staatsführung entspricht. Wie die Selbstverwaltung des Vorkriegsstaates in ihrer Gestaltung von der des parlamentarisch-demokratischen Nachkriegsstaates wesensverschieden war, so muß auch die Selbstverwaltung im nationalsozialistischen Staat ihr eigenes Gepräge haben. Dieser Gestaltungswandel der Form berührt aber ihren Inhalt nicht.“ [73]) Ein Streit darüber, ob die Selbstverwaltung beseitigt ist oder ob die Neuordnung der Gemeindeverfassung die wahre Selbstverwaltung geschaffen hat, ist ohne Bedeutung, da der Begriff der Selbstverwaltung in den Gesetzen bisher nirgends fest bestimmt wurde. Frh. v. Stein hat das Wort selbst nicht gebraucht, auch im Gem. V. G. findet sich der Ausdruck lediglich in der Einleitung zum Gesetz.

Demgegenüber ist festzustellen, daß Selbstverwaltung kein für immer feststehender Begriff mit einem absoluten Inhalt ist, sondern Selbstverwaltung ist zu jeder Zeit das, was das zu dieser Zeit geltende Recht als Selbstverwaltung anerkennt.[74]) Jedes Gesetz, das den Erfordernissen seiner Zeit entspricht, trägt die Berechtigung in sich selbst.

---

[72]) vgl. Drews a. a. O.
[73]) so Runder. d. Min. d. I. a. a. O.
[74]) vgl. Drews a. a. O. S. 200.

Lebenslauf.

Ich bin am 2. Februar 1907 als Sohn des Friedrich v. Kopczynski und seiner Frau Martha geb. Baumhöfener in Bielefeld i. W. geboren. Von Ostern 1917 ab besuchte ich die Oberrealschule zu Bielefeld, anschließend war ich fünf Jahre in Bielefeld kaufmännisch tätig.

Das juristische Studium begann ich im Sommersemester 1930 an der Universität München, weiter besuchte ich die Universitäten Königsberg, Berlin, Heidelberg und Marburg.

Am 27. Januar 1934 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung in Kassel und wurde am 6. April 1934 im Oberlandesgerichtsbezirk Hamm zum Referendar ernannt. Am 16. August des gleichen Jahres bestand ich die mündliche Prüfung zur Promotion.

Hans v. Kopczynski.